

Bettina Boekle

## Soziale Ungleichheit und Brasiliens Politikantwort in den neunziger Jahren. Ein Rückblick

### 1. Brasilien – Extrem reich, aber extrem ungleich

Soziale Ungleichheit ist und bleibt die größte Herausforderung der brasilianischen Gesellschaft und Sozialpolitik. Viele bezeichnen sie auch als die *Doença crônica*, die chronische Krankheit eines Landes, in dem knapp 40% der gesamten lateinamerikanischen Bevölkerung leben. Brasiliens Situation ist widersprüchlich: Es gehört zwar zu den reichsten, gleichzeitig aber auch zu den ungleichsten Ländern der Welt.

Das brasilianische Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde 2007 von der Weltbank mit 1,7 Billionen US\$ (in Kaufkraftparität) beziffert, eine stattliche Wirtschaftsleistung, die mit der Italiens vergleichbar ist (World Bank 2008).<sup>1</sup> Bei einer Bevölkerung von 187 Millionen Menschen (IBGE 2007) bedeutet dies ein jährliches Pro-Kopf Einkommen von ca. 9.000 US\$ (in Kaufkraftparität). Das BIP ist aber sehr ungleich verteilt. Gemessen am Gini-Koeffizienten, dem gängigsten statistischen Maß für Ungleichverteilungen,<sup>2</sup> ist Einkommen nur in einigen extrem armen Ländern wie z.B. Lesotho, Sierra Leone oder Swaziland ungleicher verteilt. Erst seit Mitte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts verbesserte sich die Einkommensverteilung Brasiliens, insbesondere zwischen 2001 bis 2004, als der Gini-Koeffizient von 56,9 auf 56,6 fiel (*Ministério do Planejamento* 2007: 65; IPEA 2007a: 4). Dies ist aber nur ein kleiner Ausschnitt des Status quo, da der Gini-Koeffizient zwar die Ungleichheit von Einkommen widerspiegelt, nicht aber andere Aspekte von Ungleichheit, wie z.B. soziale Ungleichheit. Ein wichtiger Zusammenhang besteht insofern, als ein ungleicher Zugang zu Einkommen und Einkommensarmut in den meisten Fällen auch einen ungleichen

---

1 2006 BIP zu Kaufkraftparität, aktualisiert September 2007.

2 Der Wert des Gini-Koeffizienten kann Größen zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit (zum Beispiel einer Einkommensverteilung). Laut UNDP (2007b) ist das Land mit dem niedrigsten Gini-Koeffizienten Dänemark (24,7), das Land mit dem höchsten Wert Namibia (74,3).

Zugang zu sozialen Leistungen wie Ernährung, Bildung, Gesundheit, Rente und anderen Sozialtransfers nach sich zieht.

Der Unterschied zwischen reichen und armen Bevölkerungsschichten ist insbesondere in urbanen Gegenden spürbar, wo über 80% der Bevölkerung und 64% der Armen leben. Die arme städtische Bevölkerung hat mit unzureichendem Zugang zu Wohnung, Wasser und Abwassersystemen, öffentlichen Gesundheitsleistungen, Bildung, Transport und anderen Dienstleistungen zu kämpfen. Die arme ländliche Bevölkerung des Nordens und Nordostens teilt diese Probleme, ist aber zusätzlich von Landlosigkeit betroffen.

Brasilien ist im internationalen Vergleich durchaus armuts- und sozialpolitisch fortschrittlich und hat dies durch kreative Politikansätze erreicht. Jedoch wird soziale Ungleichheit aufgrund ethnischer, regionaler und geschlechtsspezifischer Disparitäten insbesondere im Bereich Bildung die zentrale Herausforderung Brasiliens bleiben. Drei Leitfragen werden im Folgenden diskutiert: Welche Sozialindikatoren haben sich in den letzten 15 Jahren verändert? Welche Ursachen gibt es hierfür? Wie können die wichtigsten Programme zu einer weiteren Verminderung sozialer Ungleichheit beitragen und was sollte strukturell weiter bedacht werden?

## **2. Was sind die originären Ursachen der chronischen Krankheit?**

Brasiliens soziale Ungleichheit ist keine Neuheit. Ob Brasilien als Kolonie, Empire oder Republik: Die soziale Inklusion benachteiligter Bevölkerungsteile war in der Vergangenheit nie ein erklärtes politisches Ziel. Das Land entwickelte sich durch das 20. Jahrhundert hinweg mit einer beträchtlichen Anzahl an extrem Armen trotz guter Wirtschaftsleistung. In der Literatur wird dieses Paradox auch als "konservative Modernisierung" bezeichnet, da sich die sozioökonomische Situation der großen Bevölkerungsmassen nicht veränderte (Beghin 2008: 2).

Ein anderer Faktor, der das soziale Gefälle Brasiliens nicht verbesserte, ist die ungleiche Landverteilung. Die feudalen Strukturen der Kolonialzeit (wenige, reiche Großgrundbesitzer und eine große Masse an armen Tagelöhnern) wirken bis heute fort. Im Unterschied zu anderen Schwellenländern wie zum Beispiel Indien hat in Brasilien bis heute keine nennenswerte Landreform stattgefunden.<sup>3</sup> Dies ist zum einen auf eine politisch starke Agrar-

---

3 Laut den offiziellen Statistiken der staatlichen brasilianischen Behörde für Landumverteilung, INCRA, wurden 1995-2006 nur knapp eine Million (973.560) Familien umgesiedelt. Brasiliens Landverteilung ist extrem ungleich: Ca. 78% der gesamten Ländereien gehören nur 10% Landeigentümern (Gasques/Conceição 2001).

lobby und deren Präsenz im politischen System zurückzuführen, zum anderen auf fehlende politische Implementierungskapazität und Rechtsreform seitens der brasilianischen Bundesregierung.<sup>4</sup>

Trotz dieser strukturellen Probleme gibt es seit Anfang/Mitte der neunziger Jahre viele positive Entwicklungen, die einerseits auf eine stabile Wirtschaftsentwicklung und den *Plano Real* (Neri 2007), andererseits auf die Verfassung von 1988 zurückzuführen sind. Soziale Rechte und sozialer Schutz sind in dieser als Bürgerrechte mit Verfassungsrang festgeschrieben, sodass der brasilianische Staat für die Umsetzung auch in die Pflicht genommen werden kann. Ein Beispiel hierfür ist das öffentliche Gesundheitssystem *Sistema Único de Saúde* (SUS), das bis heute trotz privater Gesundheitsversicherungen ein Meilenstein im Bereich der öffentlichen und allgemein zugänglichen Gesundheitsversorgung ist. 75% der brasilianischen Bevölkerung sind hierdurch versichert. Das öffentliche Bildungssystem hingegen existierte bereits vor 1988, allerdings trug die neue Verfassung zu seinem Ausbau bei. Diese rechtlichen Veränderungen hatten und haben nachhaltige Auswirkungen auf viele sozialpolitische Programme wie zum Beispiel die weiter unten genannten Geldtransferprogramme und Programme zur Abschaffung von Kinderarbeit (Peliano 2006).

### 3. Sozialindikatoren: Was hat sich verändert?

Ein Blick auf ausgewählte Sozialindikatoren<sup>5</sup> Brasiliens zeigt eine tendenziell positive Entwicklung seit 1990 (Tab. 1).

---

4 Die Verfassung von 1988 schreibt dem Bund in Artikel 184 die ausschließliche Gesetzeskompetenz bei der Landumverteilung und -enteignung zu. Zwar können die Bundesstaaten über ihre eigenen Ländereien bestimmen, dennoch gibt es eine überaus große Anzahl von Gebieten, bei denen die Besitzlage nicht klar oder geklärt ist und dies nur über komplizierte und langwierige Rechtsverfahren möglich wäre.

5 Die Daten wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt: Abstand von ca. fünf Jahren, Verfügbarkeit von Indikatoren in den gewählten Zeiträumen und Abdeckung unterschiedlicher Bereiche sozialer Entwicklung (Bildung, Gesundheit, *Gender* etc.). Diese Auswahl trifft weder Aussage über die Relevanz anderer, hier nicht dargestellter Indikatoren, noch erhebt sie Anspruch auf eine vollständige Abbildung sozialer Entwicklungsfaktoren.

**Tabelle 1: Ausgewählte Sozialindikatoren Brasiliens  
im internationalen Vergleich**

Indikator	Land/Jahr					
	Bra- silien 1990/91	Bra- silien 2000	Bra- silien 2005/06	Deutsch- land 2006	Mexiko 2006	Argen- tinien 2006
Nettoeinschulungsquote Grundschulbereich	85,4	92,5	95,6	99,6	99,4	99,1
Analphabetenquote bei 15-24-Jährigen (%)	22,0 <sup>6</sup>	5,8	2,8	--	2,1	0,9
Kindersterblichkeit (pro 1.000 Lebendgeburten)	57,0	30,0	20,5	4,0	35,0	16,0
Säuglingssterblichkeit (pro 1.000 Lebendgeburten)	48,0	27,0	19,5	4,0	29,0	14,0
Anzahl der von medizini- schem Fachpersonal betreu- ten Geburten (%)	69,5	88,0 <sup>7</sup>	98,0	100,0	93,0	99,1
Anteil von Frauen an allen unselbstständig Beschäf- tigten in den nichtlandwirt- schaftlichen Sektoren (%)	35,1	40,3	41,0 <sup>8</sup>	46,9	39,3	45,0
Anteil von Frauen im Par- lament (%)	5,3	5,7	8,6	31,8	25,8	35,0

Quellen: UNStats (2008); UNDP (1990; 1995; 2000).

Wichtige Bildungsfaktoren verbesserten sich. So stieg die Netto-Einschulungsrate im Grundschulbereich zwischen 1990/1991 und 2005/2006 von 85,4 auf 95,6% und die Analphabetenquote unter den 15-24-Jährigen sank von 22 auf gut 2%. Andere lateinamerikanische Schwellenländer wie z.B. Mexiko oder Argentinien weisen allerdings noch bessere Werte auf. Man darf aber nicht vergessen, mit welchen großen Schwierigkeiten Brasilien bei der Versorgung Amazoniens zu kämpfen hat, das schwer zugänglich und dünn besiedelt ist und einen erheblichen Anteil der Landesfläche ausmacht. Zudem starteten sowohl Argentinien als auch Mexiko 1990 von einem deutlich höheren Niveau.

6 Angabe von 1985 entnommen aus dem *Human Development Report* von 1990 (UNDP 1990).

7 Angabe von 2002 entnommen aus dem *Human Development Report* von 2000 (UNDP 2000).

8 Angabe von 2002 entnommen aus dem *Human Development Report* von 2000 (UNDP 2000).

Auch gängige Gesundheitsindikatoren zeigen eine positive Entwicklung an. Die Kinder- und Säuglingssterblichkeitsziffern haben sich in den letzten 15 Jahren mehr als halbiert. Hiernach schneidet Brasilien zwar schlechter ab als Argentinien, jedoch besser als Mexiko. Nach der Anzahl der von medizinischem Fachpersonal betreuten Geburten rückt Brasilien mit 98% sogar in die Nähe von Deutschland. Auch bei diesem Indikator hat sich Brasilien seit 1990 deutlich verbessert.

Wie sieht es mit der Gleichstellung von Frauen in Politik und Wirtschaft aus? Der Anteil der Parlamentarierinnen ist seit 1990 gestiegen, aber mit 8,6% immer noch recht niedrig. In Mexiko lag er 2006 bei 26,8%, in Deutschland bei 31,8% und in Argentinien sogar bei 35%. Demgegenüber ist die Präsenz von Frauen auf dem formellen Arbeitsmarkt weit fortgeschritten: 2005/2006 waren 41% aller unselbstständig Beschäftigten im nichtlandwirtschaftlichen Sektor Frauen. Diese Quote liegt nur knapp unter dem Vergleichswert Deutschlands und Argentiniens und sogar etwas höher als in Mexiko. Nichtsdestotrotz verdienen Frauen auf dem formellen Arbeitsmarkt weniger als Männer und arbeiten in sozial weniger gut abgesicherten Berufen, ein Trend, der auch auf dem informellen Arbeitsmarkt tendenziell nicht anders aussieht.

#### **4. Wo ist die Ungleichheit am größten?**

Die angeführten Zahlen zeigen, dass sich Brasiliens soziale Lage zwischen 1990 und 2005 grundsätzlich positiv entwickelt hat. Hiervon profitierten allerdings nicht alle Teile der brasilianischen Gesellschaft gleichermaßen: Regionale und ethnische Disparitäten bleiben virulent. Von allen Regionen war der Nordosten Brasiliens immer schon stärker von Armut betroffen als der Rest des Landes (vor allem der Südosten). Zwar ist der Anteil der Menschen, die mit weniger als 1 US\$ (nach Kaufkraftparitäten und in Preisen von 1985) pro Tag leben, im Nordosten Brasiliens zwischen 1990 und 2005 von 19,4 auf 9,5% gesunken. Das ist weniger als die Hälfte des Standes von 1990, womit das Millenniumsziel Nr. 1 in diesem Teil Brasiliens bereits heute erreicht ist.<sup>9</sup> Der Wert liegt aber noch immer fünf Mal so hoch wie im Südosten des Landes (2,0% im Jahre 2005).

Auch bei anderen Indikatoren der sozialen Entwicklung besteht ein ausgeprägtes regionales Gefälle zwischen den Makroregionen und Bundesstaa-

---

<sup>9</sup> Entsprechend dem Millenniumsziel Nr. 1 soll der Anteil derer, die mit weniger als 1 US\$ pro Tag leben müssen, zwischen 1990 und 2015 halbiert werden.

ten Brasiliens. Der Index der menschlichen Entwicklung (*Human Development Index* – HDI)<sup>10</sup> zum Beispiel, ein Maß, in das das BIP pro Einwohner, die durchschnittliche Lebenserwartung, die Schulbeteiligungsraten und die Alphabetisierungsrate eingehen, variiert erheblich. Der Bundesdistrikt (*Distrito Federal*) hatte im Jahre 2000 einen mit Deutschland vergleichbaren HDI von 0,936, dicht gefolgt von den südlichen Bundesstaaten Santa Catarina, São Paulo und Rio Grande do Sul. Der Bundesstaat Goiás, der den Bundesdistrikt geographisch umschließt, hatte bereits einen deutlich niedrigeren HDI. Der nördliche Bundesstaat Roraima im Amazonasgebiet wies einen HDI von 0,746 auf (vergleichbar mit Albanien), und Bahia im Nordosten lag mit einem HDI von 0,688 an 22. Stelle der 27 brasilianischen Bundesstaaten (UNDP 2003).<sup>11</sup> Ähnliche Divergenzen bestehen bei der Kindersterblichkeitsrate. Sie ist in den Bundesstaaten des Nordostens am höchsten, im Süden hingegen am geringsten (IBGE 2006: 26).

Neben der regionalen Ungleichheit war und ist ethnische Ungleichheit ein großes Problem in Brasilien. Oft tritt beides zusammen auf. Im Nordosten leben überproportional viele farbige Brasilianerinnen und Brasilianer, im Süden und Südosten hingegen besonders wenige. Allerdings ist ethnische Ungleichheit zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Schulbesuch heute ein viel kleineres Problem als noch Anfang der neunziger Jahre. Der Unterschied zwischen den Schulbesuchsquoten von weißen und farbigen Grundschülerinnen und Grundschülern hat sich zwischen 1992 und 2005 drastisch von 12,2 auf weniger als 2 Prozentpunkte verringert. Hingegen bestehen zwischen den Grundschulbesuchsquoten von Jungen und Mädchen aus Familien mit unterschiedlichem Einkommen unabhängig von Wohnort und Hautfarbe weiterhin deutliche Ungleichheiten. Bei Schülerinnen und Schülern zwischen 7 und 14 Jahren aus dem ärmsten und aus dem reichsten Fünftel der Bevölkerung belaufen sich die Unterschiede auf 5 Prozentpunkte, bei Schülern zwischen 15-17 Jahren sogar auf 50 Prozentpunkte (IPEA 2007b: 42f.).

## 5. Sozialpolitische Strategien seit Mitte der neunziger Jahre

Inwieweit hat die Sozial- und Jugendpolitik unter Präsident Lula zur Verminderung von sozialen Disparitäten in Brasilien beigetragen? Abschließend

---

10 Ein HDI von 0 bedeutet den schlechtesten, ein HDI von 1 den besten erreichbaren Wert für menschliche Entwicklung.

11 Die zahlenmäßigen Angaben in diesem Abschnitt sind Berechnungen von UNDP auf Grundlage von Census-Daten des brasilianischen Bundesstatistikamtes IBGE.

lässt sich diese Frage nicht beantworten, da sich der Anteil der oben beschriebenen Erfolge, der allein auf sozialpolitische Maßnahmen (und nicht auf wirtschaftspolitische Strategien oder eine Veränderung der Rahmenbedingungen) zurückgeht, nicht ohne weiteres beziffern lässt. In Brasilien besteht aber eine beträchtliche Anzahl von föderalen und bundesstaatlichen Programmen, deren isolierte Wirkungen auf Armut zumindest abgeschätzt werden können.

Das wohl prominenteste Beispiel ist das Programm *Programa Bolsa Familia* (PBF), das seit Lulas Amtsantritt 2003 vier verschiedene Einzelprogramme zur Unterstützung armer Haushalte zusammenführte. Es beugte zum damaligen Zeitpunkt einer voranschreitenden Fragmentierung sozialpolitischer Maßnahmen vor und verhinderte ein noch stärkeres soziales Gefälle zwischen unterschiedlich wohlhabenden Bundesstaaten und Municipien sowie Doppelungen von staatlichen Beihilfen oder Versorgungslücken. Das Familienstipendium ist ein föderales Programm, das mittlerweile in (fast) allen 5.564 brasilianischen Municipien durchgeführt wird (außer in vier Municipien) und 11,1 Millionen Familien einbezieht. Es unterstützt Familien, deren monatliches Einkommen unter der extremen Armutsgrenze (ca. 47 Euro) liegt, mit einem monatlichen Geldbetrag von umgerechnet zwischen 46 bis 77 Euro. Bedingung für die Transferleistung ist, dass die betroffenen Familien ihre Kinder regelmäßig ärztlich untersuchen, impfen und zur Schule gehen lassen.

Nachdem anfangs viel Euphorie in der brasilianischen Öffentlichkeit bezüglich der historischen Einzigartigkeit eines solch umfassenden Programms herrschte, diskutieren die Medien mittlerweile, ob die unterstützten Familien die Transfers wirklich benötigen oder ihren Unterhalt auch durch Arbeit hätten bestreiten können. Wissenschaftliche Studien belegen indes, dass das *Targeting* (die Zielgruppenfokussierung) der *Bolsa Familia* gut zu bewerten ist (Menezes/Santarelli 2008).<sup>12</sup>

Die große Zukunftsherausforderung dieses Programms wird darin bestehen, den Mitgliedern der kurz- bis mittelfristig unterstützten Familien auch längerfristig eine Perspektive zu bieten, zum Beispiel durch eine qualifizierte

---

12 Menezes/Santarelli (2008) führen Ergebnisse der Studie "Repercussões do Programa Bolsa Familia na Segurança Alimentar e Nutricional dos Beneficiários" von Ibase (Brasilianisches Institut für Sozioökonomische Analysen) an. Gemäß dieser Studie verneinten 99,5% der befragten 5.000 Familien des Familienstipendiums, dass sie seit Teilnahme am Einkommenstransferprogramm ein Arbeitsangebot abgelehnt hätten. Weitere Analysen belegen, dass nicht die Ablehnung von Arbeitsangeboten, sondern vielmehr das Fehlen von diesen das Hauptproblem für Familien des Programms darstellt.

Ausbildung oder das Finden eines Arbeitsplatzes (Medeiros/Britto/Veras Soares 2008). Denn dies sollte eigentlich das langfristige Ziel sein. Daher muss sich das Ministerium für Soziale Entwicklung mit möglichen *Exit*-Strategien auseinander setzen, um adäquate Antworten auf sich verändernde Bedürfnisse betroffener Empfängerfamilien zu finden. Dies verlangt eine enge strategische Verzahnung und Kooperation mit anderen Ministerien, denn zum Beispiel reichen arbeitspolitische Maßnahmen oder ein gleichberechtigter Zugang zu Bildung weit über den Kompetenzbereich des Sozialministeriums hinaus.

Auch wenn das Familienstipendium im In- und Ausland das wohl bekannteste Programm ist, gibt es auch andere, für Armutsbekämpfung und soziale Gleichheit nicht weniger relevante Maßnahmen. Ein weiteres Geldtransferprogramm ist das "Programm Dauerhafte Unterstützungsleistung" (*Benefício Assistencial de Prestação Continuada*), durch das 3,3 Millionen Körperbehinderte und Personen über 65 Jahren unterstützt werden, deren Pro-Kopf-Einkommen weniger als ein Viertel des Mindestlohnes (415 Reais bzw. 164 Euro pro Monat) beträgt. Selten wird erwähnt, dass nicht das bekanntere Programm *Bolsa Família* mit einem Budget von 10,5 Milliarden Reais (ca. 4 Milliarden Euro), sondern das Programm *Benefício Assistencial de Prestação Continuada* mit 15,4 Milliarden Reais (ca. 6 Milliarden Euro) den Löwenanteil des Etats des Ministeriums für Soziale Entwicklung ausmacht. Laut des brasilianischen Institutes für angewandte Wirtschaftsforschung IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*) ist die Verminderung der Einkommensungleichheit zwischen 2001 und 2005 hauptsächlich auf diese beiden sowie zwei weitere, kleinere Transferprogramme und die Rentenzahlungen an ehemalige Staatsbeamte zurückzuführen (IPEA zit. in: *Ministério do Planejamento* 2007: 65).

Brasilien ist sich zudem der Notwendigkeit bewusst, Maßnahmen zu ergreifen, um Kinder mindestens bis zum Alter von 15 Jahren in der Schule zu halten, Kinderarbeit zu bekämpfen und Jugendliche angemessen für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Schon seit Langem besteht das sehr erfolgreiche Programm PETI (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*) zur Abschaffung von Kinderarbeit. Relativ neu ist das Programm *Projovem* (wörtlich: Für die Jugend), das 2005 gegründet wurde und sehr Erfolg versprechend erscheint. Es zielt auf die Reintegration von jungen, 16- bis 29-jährigen Menschen durch Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen ab. Reintegrativ ist es deshalb, weil insbesondere Jugendliche aus Familien unterer Einkommensgruppen die Schule oftmals frühzeitig abbrechen. Sozial-



politisch progressiv ist an diesem Programm auch, dass es multisektoral angelegt ist und daher ressortübergreifend arbeitet. Programme wie das *Pro-jovem* sind umso wichtiger, führt man sich vor Augen, dass in Brasilien knapp jeder vierte Einwohner zwischen 15 und 29 Jahre alt ist (50,5 von 182 Millionen; IBGE 2005) und 4,5 Millionen dieser Jugendlichen nicht die verpflichtenden acht Schuljahre beendet haben.<sup>13</sup> Derzeitiges und zukünftiges Wirtschaftswachstum wird jedoch wesentlich von dieser quantitativ zwar großen, aber qualitativ eher schlecht ausgebildeten heranwachsenden Generation abhängen. Unabhängig von Hautfarbe, Geschlecht und Einkommen der Eltern ist für sie nicht nur der Zugang zu Bildung, sondern auch deren Qualität von entscheidender Bedeutung. Eine nachhaltige sozioökonomische Besserstellung der brasilianischen Jugendlichen ist auch deshalb so relevant, da man sich erhofft, hiermit langfristig die Anzahl der Familien zu verringern, die von Geldtransfers abhängen. Mit gut angepassten Programmen könnte Armut von einer Generation zur nächsten abnehmen und sich die Tendenz der *intergenerational poverty* positiv verändern – ein Kernproblem nicht nur Brasiliens, sondern auch vieler anderer Entwicklungsländer.

## 6. Strukturelle Zukunftsherausforderungen

Die brasilianische Regierung ist dabei, die sozialen Herausforderungen des Landes anzugehen. Zumindest lässt dies der Titel des strategisch wichtigen Vierjahresplans der brasilianischen Regierung für 2008 bis 2011 vermuten: "Entwicklung mit sozialer Inklusion und Bildungsqualität". Der Bericht reflektiert, dass Brasilien seine sozialen Probleme kennt, sie öffentlich debatiert und an Lösungen hierfür arbeitet.

Neben den bereits genannten Herausforderungen einzelner Programme hinsichtlich sozialer Ungleichheit lassen sich abschließend drei strukturelle Problemkomplexe aufzeigen.

Erstens: Soziale Ungleichheit ist ein komplexes Mengengelage, das eine konzertierte Kooperation unterschiedlicher Ressorts erfordert. Die Bundesregierung in Brasília muss die Einzelprogramme verschiedener Ministerien, die auf die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit abzielen, so koordinie-

---

13 2006 zeigten Daten der brasilianischen Haushaltsumfrage PNAD, dass ca. 35% der 15-17-Jährigen, die der Schulpflicht nicht nachgekommen waren, aus Haushalten kamen, welche die *Bolsa Família* erhalten. Dies führte ab 2008 zur Einbeziehung dieser Altersgruppe in das Programm, das vormalig nur den obligatorischen Schulbesuch der bis zu 15-Jährigen (neben der Teilnahme an Gesundheitsvorsorgeuntersuchungen) von den Familien verlangte.

ren, dass diese zwar ihr Ziel erreichen, aber nicht bereits Bestehendes verdoppeln. Dies ist auch aufgrund sehr heterogener Zuständigkeiten je nach Politikbereich auf bundesstaatlicher und städtischer Ebene eine große Herausforderung. Das Programm *Projovem* weist in dieser Hinsicht in die entsprechende Richtung.

Zweitens dürfen bei der Umsetzung von Sozialprogrammen nicht die Interessen einzelner politischer Lobbygruppen wie zum Beispiel Großgrundbesitzer, politische Eliten aus Parteien, Unternehmerverbänden und gut bezahlte Staatsbeamte übersehen werden. Im politischen System Brasiliens existieren bereits einige partizipative Elemente wie zum Beispiel die partizipative Budgetplanung oder die Beteiligung der Zivilgesellschaft in *Conselhos* (Bürgerversammlungen), die Entscheidungsprozesse auf verschiedenen Verwaltungsebenen egalitärer gestalten und so Interessen benachteiligter Bevölkerungsschichten einbeziehen sollen. Solche partizipativen Elemente sind wichtig und gilt es formell zu stärken, um politischem Opportunismus, dem Bedienen elitärer Eigeninteressen und Klientelismus strukturell zu begegnen.

Drittens ist der gleichberechtigte Zugang zu Bildung und deren Qualität unabhängig von Einkommen der Schlüsselfaktor zur Bekämpfung der sozialen Ungleichheit. Dies ist keine Neuheit, sondern ein altes Problem des brasilianischen Bildungssystems. Zwar hat jede und jeder Zugang zu öffentlichen Schulen, die aber in ihrer Qualität nicht ausreichend sind, um zum Beispiel einen Platz an einer der hervorragenden öffentlichen Universitäten zu bekommen. Die Folge ist paradox: Wer es sich leisten kann, schickt seinen Nachwuchs auf private Schulen, um dann an öffentlichen Universitäten umsonst studieren zu können. Hierhin schaffen es aber nur sehr vereinzelt Kinder aus finanziell benachteiligten Familien. Somit hängt die Bildungsqualität der meisten Schülerinnen und Schüler vom zum Teil fragwürdigen Bildungsniveau schlecht bezahlten Lehrpersonals an öffentlichen Schulen ab. Solange Brasilien dieses extreme Ungleichheitsgefälle im Schlüsselbereich Bildung strukturell nicht besser löst, wird die chronische Krankheit nur symptomatisch, aber nicht in ihrer Gesamtheit behandelt.

### Literaturverzeichnis

- Beghin, Nathalie (2008): "Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges". London: Oxfam International. In: <[http://www.oxfam.org.uk/resources/downloads/FP2P/FP2P\\_Brazil\\_Inequality\\_Poverty\\_BP\\_ENGLISH.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/downloads/FP2P/FP2P_Brazil_Inequality_Poverty_BP_ENGLISH.pdf)> (10.08.2008).
- Gasques, José G./Conceição, Júnia C. (Hrsg.) (2001): *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA.

- IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) (2005): *Pesquisa Nacional de Amostragem ao Domicílio (PNAD)*. CD-Rom.
- (2006): “Síntese de Indicadores Sociais”. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Sócio-econômica No. 19. In: <<http://www.ibge.gov.br>> (20.08.2008).
- (2007): “Population Census”. In: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007>> (29.08.08).
- IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*) (2007a): *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota técnica. Brasília.
- (2007b): “Millennium Development Goals”. In: *National Monitoring Report Brazil*. Brasília.
- Medeiros, Marcelo/Britto, Tatiana/Veras Soares, Fábio (2008): “Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família”. International Poverty Center Working Paper Nr. 46, Juni. In: <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper46.pdf>> (16.05.2008).
- Menezes, Francisco/Santarelli, Mariana (2008): “A Bolsa Família funciona?” In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. August, S. 20-22.
- Ministério do Planejamento (2007): “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Plano Plurianual 2008-2011”. In: *Mensagem Presidencial*, Vol. 1. Brasília: Ministério do Planejamento.
- Neri Cortes, Marcelo (2007): “Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade”. In: *Nueva Sociedad. Especial em Português*. Oktober, S. 53-75.
- Peliano, Anna Maria (Hrsg.) (2006): “Desafios e Perspectivas da Política Social”. Texto para discussão Nr. 1248. Brasília: IPEA.
- Sen, Amartya (1999): “Development as Freedom”. New York: Oxford University Press.
- UNDP (*United Nations Development Programme*) (1990): “Human Development Report. Country Indicators Brazil”. In: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1990\\_en\\_indicators1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_indicators1.pdf)> (31.08.08).
- (1995): “Human Development Report. Country Indicators Brazil”. In: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1995\\_en\\_indicators1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1995_en_indicators1.pdf)> (31.08.08).
- (2000): “Human Development Report Country Indicators Brazil”. In: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_2000\\_back1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2000_back1.pdf)> (01.09.08).
- (2003): “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”. In: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>> (08.09.08).
- (2007a): “Coleção de Estudos Regionais sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio. Região Nordeste”. In: <<http://www.pnud.org.br/estudos/index.php>> (02.09.2008).
- (2007b): “Human Development Report. Country Indicators Brazil”. In: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_EN\\_Indicator\\_tables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Indicator_tables.pdf)> (29.08.2008).
- UNStats (2008): “Millennium Development Goals Indicators”. Offizielle Webseite der *Millennium Development Goals Indicators*: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>> (20.08.2008).
- World Bank (2008): “World Development Indicators (WDI) Database”. In: <[http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf)> (29.08.2008).